

# НОВІ ІНІЦІАТИВИ ЄС У СФЕРІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНИХ ВІДНОСИН: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Гаряча Юлія Петрівна

• Досліджено законодавчі зміни в енергетичній політиці ЄС в газовій та електроенергетичній сферах, що відбулися у 2009 році, та тенденції її розвитку. Визначено проблемні питання в законодавстві України, що перешкоджають лібералізації ринків газу та електроенергетики України, та надано відповідні рекомендації.

*Ключові слова:* енергетична політика ЄС, газ, електроенергетика, лібералізація енергетичного ринку.

Розширений формат двосторонніх відносин Україна–ЄС у енергетичній сфері реалізується відповідно до положень Меморандуму між Україною та ЄС про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі, що набув чинності 1 грудня 2005 р. [1] Документом окреслено основні сфери співробітництва в галузі енергетики, серед яких, зокрема інтеграція ринків електроенергії та газу, підвищення безпеки енергопостачання, структурна реформа. Водночас у правовому регулюванні саме цих сфер в ЄС відбулися суттєві зміни, на які необхідно звернути особливу увагу з огляду на те, що Україна готується до набуття членства в Енергетичному Співтоваристві. Згідно з Договором про Енергетичне Співтовариство [2], держави-учасниці зобов'язані імплементувати у своє національне законодавство визначені Договором основні нормативно-правові акти ЄС у сферах енергетики, довілля, конкуренції та відновлювальних джерел енергії.

З огляду на ці обставини дослідження в рамках обраної теми має особливу актуальність. Очевидним також є той факт, що надзвичайно гострою залишається проблема вироблення ефективних механізмів державного управління процесом адаптації законодавства України до надбань Спільноти (*acquis communautaire*) в енергетичній сфері. Адже такі механізми є передумовою та невід'ємною складовою європейської інтеграції, оскільки за їх допомогою можна буде нарешті успішно

здійснити внутрішні реформи в державі, досягти Копенгагенських та Мадридських критеріїв членства в Європейському Союзі.

Питання реформування енергетичного законодавства ЄС на сучасному етапі та введення українського законодавства у сфері енергетики відповідно до європейських стандартів у сферах газу та електроенергетики мають більше практичний характер, тому досліджується у працях небагатьох вітчизняних і зарубіжних науковців та експертів: А. Мейх'ю, В. Баранніка, С. Голікової, В. Засадко, С. Корсунського, В. Мартинюка, О. Шах, В. Шевцова, Ю. Озолінса та ін.

Однак питання реформування енергетичного законодавства України у сферах електроенергетики та газу на сучасному етапі потребує детальнішого вивчення та перегляду з урахуванням змін, що відбулися в липні 2009 р. у правовому регулюванні енергетичних питань в ЄС.

Так, в ЄС у 2009 р. було нарешті прийнято так званий Третій енергетичний пакет, що складається з трьох регламентів та двох директив, які на сучасному етапі є більш доцільними та зможуть ефективніше регулювати енергетичні питання, що стосуються попередні документи.

Оскільки на даний час в Україні активно відбувається процес адаптації її енергетичного законодавства до законодавства ЄС, необхідно використовувати всі існуючі ефективні механізми державного управління процесом адаптації.

*Мета статті* – проаналізувати законодавчі зміни в енергетичній політиці ЄС в газовій та електроенергетичній сферах та тенденції їх розвитку, визначити найбільш проблемні питання в законодавстві України у відповідних сферах та надати рекомендації для їх вирішення.

Одним із спонукальних чинників, що активізували зусилля Європейської Комісії з координування енергетичної політики держав-членів ЄС, стали події зими 2005–2006 рр. («газовий конфлікт» між Україною та Росією). За загальною оцінкою фахівців ЄК, спроби Росії досягти політичних цілей шляхом енергетичного тиску є неприйнятними у міжнародній практиці і мають знайти адекватну відповідь у формі вироблення спільної позиції ЄС щодо відносин з країнами-постачальниками енергоресурсів [3]. Також зміни в правовому регулюванні енергетичних відносин в ЄС зумовлені наступними чинниками:

- зростаюча глобальна потреба в енергетичних ресурсах;
- нестабільні ціни на нафту та газ;
- російсько-українська газова криза, що відбулася у січні 2009 р., що ще більше підкреслила ступінь залежності ЄС від зовнішніх джерел енергії та надала чіткий сигнал європейським громадянам та законодавцям про те, що Європа потребує нової узгодженої та належним чином скоординованої зовнішньої енергетичної політики.

Зрештою спільна енергетична безпека для держав-членів ЄС перестала бути абстрактною ідеєю. ЄС активізував зусилля з метою диверсифікації джерел постачання енергоресурсів і шляхів їхнього транспортування та спрямував свою роботу на усунення розбіжностей у національних законодавствах цих країн для того, щоб:

- сформувати єдині погляди у сфері енергетичної політики;
- усунути відмінності серед держав-членів в обсягах споживання різних видів енергоносіїв, частці відновлювальної енергетики, структурі та відкритості енергетичних ринків, залежності від імпорту енергоносіїв у країнах-членах ЄС;
- забезпечити рівний доступ усіх учасників до ринків газу та електроенергетики;
- створити єдину європейську енергосистему та поліпшити внутрішній взаємозв'язок європейських енергетичних мереж;
- збільшити використання альтернативних джерел енергії і зменшити споживання газу;
- створити стратегічні запаси енергоносіїв;

- започаткувати єдине європейське планування в енергетиці;
- посилити енергетичні відносини з третіми країнами.

З метою досягнення вищезазначених цілей у липні 2009 р. в ЄС було прийнято **Третій енергетичний пакет** (більшість документів застосовуватимуться з 2011 р.), що складається з п'яти документів.

1. Регламент ЄК № 713/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 р., що засновує Агентство з питань співробітництва регуляторів у сфері енергетики (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*).

2. Регламент ЄК № 714/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 р. про умови доступу до мереж транскордонних обмінів електроенергією, що скасовує Регламент ЄС № 1228/2003.

3. Регламент ЄК № 715/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 р. про умови доступу до мереж транспортування природного газу, що скасовує Регламент ЄС № 1775/2005.

4. Директива 2009/72/ЄК Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 р. щодо спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії, що скасовує Директиву 2003/54/ЄК.

5. Директива 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 р. щодо спільних правил для внутрішнього ринку природного газу, що скасовує Директиву 2003/55/ЄК.

Третій енергетичний пакет забезпечуватиме можливості всіх європейських громадян скористатися перевагами, що надає прозорий та конкурентний енергетичний ринок: вільний вибір споживачами постачальників, більш конкурентні ціни, безпеку постачання енергоресурсів. З метою досягнення цих цілей нові правила передбачають:

- відокремити функції підприємств з видобування та продажу енергоресурсів від функцій з транспортування, що уможливить лібералізацію ринків електроенергії та газу;
- посилити транскордонну торгівлю у сфері енергетики;
- створити ефективніші національні регуляторні органи;
- сприяти транскордонному співробітництву та інвестуванню;
- сприяти більшій прозорості діяльності енергетичних компаній;
- підвищити солідарність між державами-членами ЄС.

Наразі продовжується процес адаптації українського законодавства до законодавства ЄС у сфері енергетики, однак залишається *низка проблем*, що потребують якнайскорішого вирішення. Так, досі не прийнято рамкового закону України у газовій сфері, хоча така необхідність назріла вже давно. Також електроенергетичне законодавство України потребує системних змін з метою його адаптації до стандартів ЄС.

Крім того, слід зазначити, що процес адаптації енергетичного законодавства України до законодавства ЄС відбувається дуже повільно. Не встигаючи впровадити чинне законодавство ЄС, постає необхідність, з огляду на принцип доцільності, *враховувати зміни, що відбулися в правовому регулюванні енергетичних питань в ЄС*.

Європейський Союз намагається сьогодні інституційно забезпечити в енергетичних відносинах порядок, належний стан і перспективність. Для цього в ЄС створено **Агентство з питань співробітництва регуляторних органів у сфері енергетики (ACER)**.

ACER є незалежним від підприємств-виробників електроенергії і газу, операторів транспортних і розподільчих систем та під час здійснення своєї діяльності враховуватиме специфічну роль національних регуляторних органів, забезпечуючи однакове застосування ними законодавства. Цілями ACER є надання допомоги регуляторним органам держав-членів ЄС з виконання ними національних регуляторних завдань на рівні ЄС та, за необхідності, координування їх діяльності з метою зміцнення енергетичної безпеки.

До функцій ACER належить:

- моніторинг ринків електроенергії та природного газу, в тому числі роздрібних цін на електроенергію та газ, доступу до мережі, включаючи доступ до електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії;
- моніторинг регіонального співробітництва між підприємствами-операторами транспортних систем;
- розроблення керівних рекомендацій з відповідних питань;
- сприяння поглибленню співробітництва національних регуляторних органів на рівні ЄС;
- координування діяльності національних регуляторних органів на ринках електроенергії та газу відповідно до директив Третього енергетичного пакета.

Також *ACER є відкритим для участі третіх країн, в тому числі й України, які уклали договори з ЄС*, згідно з якими вони впровадили та застосовують право ЄС у сфері енергетики та, де необхідно, у сферах довілля та конкуренції.

## Електроенергетичний сектор

Чинне законодавство ЄС зробило значний внесок у створення та належне функціонування внутрішнього ринку електроенергії ЄС, метою якого є, як і внутрішнього ринку природного газу, досягнення конкурентних цін, вищих стандартів надання послуг, надання рівних можливостей усім учасникам ринку та забезпечення безпеки поставок. Однак низка перешкод, зокрема дискримінація учасників при доступі до ринку та відсутність ефективного регуляторного нагляду у кожній державі-члені ЄС, не дозволило досягти поставленої мети.

*Нові правила ЄС у сфері електроенергетики* спрямовані на посилення транскордонних зв'язків, що дозволить забезпечити постачання всіх необхідних енергетичних ресурсів за найбільш конкурентними цінами та створення більш сприятливого інвестиційного клімату. У державах ЄС має застосовуватися принцип ефективного відокремлення або шляхом безпосереднього розподілу (розформування) підприємств, або шляхом дроблення акцій вертикально інтегрованих підприємств<sup>1</sup> на акції транспортного підприємства та акції, що залишаються в установи, що генерує (виробляє) та продає електроенергію. При цьому, якщо власник не змінюється, то за його діяльністю здійснюється нагляд незалежним регуляторним органом.

В Україні основним нормативно-правовим актом, що визначає правові, економічні та організаційні засади діяльності у сфері електроенергетики і регулює відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, постачанням і використанням енергії, є *Закон України «Про електроенергетику»* від 16 жовтня 1997 р. № 575 (остання редакція від 24 квітня 2009 р.)<sup>2</sup> Однак

<sup>1</sup>«Вертикально інтегроване підприємство» означає підприємство або групу підприємств газової сфери, де одна і та ж особа або особи мають право, прямо або опосередковано, здійснювати контроль та де одне або група підприємств виконують, принаймні, одну з функцій із транспортування, розподілення, зрідження або зберігання, та, принаймні, одну з функцій виробництва або продажу природного газу (Директива 2009/73/ЄС).

<sup>2</sup>До інших нормативно-правових актів у цій сфері належать: закони України «Про природні монополії» від 2000 р. № 1682, «Про альтернативні джерела енергії» від 2003 р., постанови Кабінету Міністрів України «Про особливості приєднання до електричних мереж об'єктів електроенергетики, що виробляють електричну енергію з використанням альтернативних джерел» від 2009 р. № 126, «Про врегулювання відносин на оптовому ринку електричної енергії України» від 2000 р. № 1136, «Про схвалення Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України» від 2002 р. № 1789 та інші.

цей закон не створює достатню правову основу для лібералізації ринку електроенергії України, що значно уповільнює інтеграцію України до Енергетичного Співтовариства. Зокрема, він не відповідає законодавству ЄС щодо:

- належного рівня захисту прав споживачів, зокрема щодо отримання ними інформації в повному обсязі та захисту уразливих споживачів;
- забезпечення конкурентних та прозорих цін на електроенергію, створення належних умов використання альтернативних джерел енергії, в тому числі вторинних;
- забезпечення надійного постачання електроенергії;
- створення сприятливого інвестиційного клімату;
- закріплення критеріїв для надання дозволів на будівництво генеруючих потужностей;
- оприлюднення інформації про вплив на довкілля викидів CO<sub>2</sub> та радіоактивних викидів унаслідок вироблення електроенергії.

При цьому в Верховній Раді України зареєстровано декілька законопроектів<sup>3</sup> щодо внесення змін до Закону України «Про електроенергетику», але вони мають фрагментарний характер і не вирішують проблему в цілому.

### Газовий сектор

Політика ЄС в газовій сфері до цього часу значно сприяла лібералізації внутрішнього газового ринку ЄС, однак вона не змогла повністю досягти поставлених цілей: досі відсутній недискримінаційний доступ на ринок та ефективний регуляторний нагляд у кожній державі-члені ЄС.

Нове законодавство ЄС встановлює спільні правила транспортування, розподілення, продажу та зберігання природного газу, умов доступу на ринок, критеріїв та процедур. Нові правила спрямовані на ефективне відокремлення (*effective unbundling*) функцій підприємств з продажу та видобування газу від функцій транспортування (далі – ефективне відокремлення). Тільки усунення стимулу для вертикально інтегрованих підприємств щодо дискримінування учасників ринку та потенційних інвесторів зможе забезпечити таке відокремлення. Єдиним результативним засобом усунення конфлікту інтересів між підприємствами з видобування/продажу та транспортування газу, а й для гарантування безпеки постачання є незалежність

оператора системи<sup>4</sup> від будь-якого інтересу, що стосується продажу/видобування газу. Нові правила сприятимуть створенню стимулів для інвестицій та гарантуватимуть прозорі та ефективні умови доступу нових учасників на ринок, а також сприятимуть уникненню формально-обтяжливого регуляторного режиму роботи національних регуляторних органів. Звичайно, для цього необхідно реформувати відповідні підприємства, що вимагатиме немало часу, для чого в Директиві встановлено перехідний період до 2011 р. При цьому держави-члени ЄС можуть застосовувати одну з трьох схем:

- розділення власності вертикально інтегрованих підприємств: газовидобувні підприємства повинні продати свої транспортні мережі незалежному операторові і не зможуть мати в ньому контрольного пакета;
- газовидобувні підприємства можуть залишатися власниками транспортних мереж, проте управління транспортною мережею в цьому випадку має здійснювати спеціально створений незалежний оператор системи;
- збереження вертикально інтегрованих підприємств, але їх діяльність контролюватиметься спеціальним наглядовим органом.

Зазначені правила стосуються не лише європейських, а й і підприємств з третіх країн, що працюють в ЄС. Наголошується, що *європейська країна може відмовити підприємству входити на її внутрішній ринок, якщо це не відповідає принципу ефективного відокремлення* або якщо його поява на ринку загрожуватиме енергетичній безпеці держав-членів ЄС.

У законодавстві України в газовій сфері<sup>5</sup> відсутній рамковий закон, внаслідок чого воно

<sup>4</sup>«система» означає комплекс потужностей для здійснення функцій транспортування, розподілення, зрідження або зберігання природного газу, якими володіє та/або користується підприємство у сфері природного газу, включаючи функції наповнення трубопроводу газом та надання допоміжних послуг для доступу до транспортування, розподілення та зрідження природного газу (Директива 2009/73/ЄС)

<sup>5</sup>Закони України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 р. № 2665, «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 р. № 192, «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 р. № 1682, Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної групи з питань реалізації Спільної заяви за результатами Спільної ЄС – Україна міжнародної інвестиційної конференції щодо модернізації газотранзитної системи України» від 5 серпня 2009 р. № 826, «Про забезпечення споживачів природним газом» від 27 грудня 2001 р. № 1729, «Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» від 25 травня 1998 р. № 747, «Про розмежування функцій з видобування, транспортування, зберігання і реалізації природного газу» від 24 липня 1998 р. № 1173 та ін.

<sup>3</sup>Законопроекти № 4693 від 23 червня 2009 р., № 4131 від 2 березня 2009 р., № 4064 від 13 лютого 2009 р., № 3597 від 13 січня 2009 р. та інші

є розгалуженим, не повною мірою врегульовує питання контролю діяльності суб'єктів ринку газу та недостатньо сприяє розвитку конкурентних відносин, і, як наслідок, забезпеченню підвищення надійності і якості послуг. З огляду на зазначене, законодавство України в цілому не відповідає законодавству ЄС.

З метою усунення цієї проблеми, що назріла вже давно<sup>6</sup>, та на виконання плану заходів з реалізації Спільної заяви за результатами Спільної ЄС–Україна міжнародної інвестиційної конференції, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 р. № 927-р, Міністерством палива та енергетики було розроблено *Проект закону «Про засади функціонування ринку природного газу»* [4]. У даному Проекті закону враховано основні положення чинної Директиви ЄС 2003/55/ЄС щодо спільних правил для внутрішнього ринку природного газу, яку буде скасовано 2 березня 2011 р. у зв'язку з прийняттям Третього енергетичного пакета, про що зазначалося вище.

#### **Інші аспекти розвитку законодавства ЄС у газовій сфері**

Європейська Комісія підготувала проекти регламентів для попередження зривів у постачанні газу: один щодо інформування Комісії про інвестиційні проекти у сфері енергетичної інфраструктури [6] та безпосередньо про забезпечення безпеки постачання газу [6].

Перший проект регламенту має на меті сприяти кращому збору даних про інфраструктурні енергетичні проекти, передбачає зобов'язання держав-членів ЄС кожні два роки збирати інформацію про енергетичні інфраструктурні проекти і інформувати про це ЄК, яка на основі отриманої інформації робитиме аналіз існуючих інфраструктурних потужностей.

Проект другого регламенту передбачає створення державами-членами ЄС спеціальних адміністрацій, які мають розробити плани на випадок надзвичайних ситуацій з урахуванням необхідності передусім забезпечити газом школи, лікарні, домогосподарства. Також планується запровадження індикатора «№ 1», який визначатиме готовність держави-члена до переривання постачання газу через основну транспортну інфраструктуру.

<sup>6</sup>Починаючи з 2002 р., Міністерству палива та енергетики України було надано низку доручень Президента України та Кабінету Міністрів України щодо розроблення такого Проекту закону.

Виходячи з цього, встановлюватиметься основна транспортна інфраструктура й оцінюватиметься стан країни до ситуації, пов'язаної з перериванням постачання газу основною інфраструктурою, а також запропонований перелік заходів, які держави-члени можуть використовувати. Цей перелік включає створення газових сховищ, розроблення комерційної стратегії, диверсифікацію постачань, реверсне використання газопроводів. У проекті зазначено, що під час криз ЄК гратиме роль координатора і забезпечуватиме єдину позицію ЄС у переговорах з третіми країнами.

#### **Висновки та пропозиції**

Законодавство ЄС в газовій та електроенергетичній сферах зазнало суттєвих змін. І хоча правові набудуть чинності тільки з 2011 р., їх необхідно вивчати вже зараз. З метою якнайшвидшої лібералізації ринків газу та електроенергії України, а також відповідно до зобов'язань України перед ЄС, до законодавства України мають бути внесені зміни з урахуванням нової політики ЄС у сферах газу та електроенергії. Процеси приведення українського законодавства відповідно до законодавства ЄС у газовому та електроенергетичному секторах мають відбуватися паралельно, оскільки вони нерозривно пов'язані.

З метою врахування нових змін, що відбулися у правовому регулюванні газових питань в ЄС, необхідно розробити комплексні зміни до Закону України «Про електроенергетику»; переглянути положення Проекту закону «Про засади функціонування ринку природного газу», розробленого Міністерством палива та енергетики України та забезпечити його супроводження у Верховній Раді України, після чого внести зміни до підзаконних нормативно-правових актів.

*Перспективи подальших наукових досліджень з цього напрямку* мають стосуватися вивчення та визначення наступних заходів, необхідних для приведення енергетичного законодавства України відповідно до законодавства ЄС.

### Використані джерела

1. Меморандум між Україною та ЄС про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі від 1 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Treaty establishing the Energy Community [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/ENERGY\\_COMMUNITY/Legal/Treaty](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/Treaty)
3. Корсунський, С. В. Енергетична дипломатія: навч. посіб. – К. : Вища шк., 2008. – с. 49.
4. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про засади функціонування ринку природного газу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art\\_id=160336&cat\\_id=35082](http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=160336&cat_id=35082)
5. Proposal for a Council Regulation concerning the notification to the Commission of investment projects in energy infrastructure within the European Community and repealing Regulation (EC) No 736/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0361:EN:NOT>
6. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Directive 2004/67/EC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0363:EN:NOT>